IL POLITICO
RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Luglio - Settembre 1975, Vol. 40, No. 3

Ernesto Bettinelli

Recensione

U. Dragone (a cura di), *Decentramento urbano e democrazia*
Milano, Feltrinelli, 1975

Decentramento urbano e democrazia, a cura di UMBERTO DRAGONE. Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 301, L. 2.500.

Quando si discute (ormai da tempo ed anche a livello di mass-media) delle possibili riforme istituzionali che siano capaci di rinnovare le strutture del sistema costituzionale, adeguandole alle mutate esigenze politiche e sociali del nostro Paese, ci si riferisce in prevalenza ai suoi organi di vertice: Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica. Un'attenzione assai minore viene dedicata agli istituti periferici (comuni e province) che costituiscono il tessuto del nostro ordinamento e che sono poi quelli con cui i cittadini vengono quotidianamente in contatto e di cui più diffusamente si avverte la necessità di una radicale trasformazione, la quale, peraltro, pare già in atto. E non per un intervento del legislatore, ma per uno spontaneo movimento di base che, contestando quello che si può definire « centralismo comunale », ha saputo proporre ed impostare un'alternativa di partecipazione comunitaria e di autogoverno che, in parte e sia pure con molte cautele, le stesse amministrazioni municipali hanno voluto recepire e talora favorire.

L'articolato volume a cura di Umberto Dragone (e con la prefazione di Aldo Aniasi) offre un'aggiornata panoramica (corredata da una ricca documentazione e bibliografia) delle esperienze più significative di questo processo di decentramento urbano, ne chiarisce le origini, le inevitabili contraddizioni e ne indica le linee di sviluppo.

L'affermazione del decentramento come valore inerente al concetto di democrazia non è sicuramente un fatto nuovo, ma si riporta alle prime forme di partecipazione popolare in sede locale immediatamente dopo la Liberazione: dai comitati rionali del CNL, alla significativa istituzione dei Consigli tributari di zona, alle Consulte popolari (si veda il saggio di Emanuele Tortoreto a pag. 45 ss.). Tali episodi hanno avuto assai scarse possibilità di

evoluzione e si sono spenti quasi sul nascere, sia per ragioni storiche e politiche facilmente intuibili, sia per la tuttora perdurante e incredibile sopravvivenza del testo unico della legge comunale e provinciale del 1915 (la cui prima formulazione risale però al 1865!), la logica accentratrice della quale non può, evidentemente, essere consona con i principi costituzionali di promozione e salvaguardia dell'autonomia degli enti locali, come ben mettono in luce le puntuali note di Gabriele Baccalini (a pag. 32 ss.). All'immobilismo di una simile situazione normativa si è contrapposta una sempre maggiore volontà di essere coinvolti direttamente nelle scelte di politica comunale da parte di masse via via più vaste e sempre più coscienti dei propri bisogni e dei propri diritti. Soprattutto le lotte per la casa e in genere le varie mobilitazioni sui problemi afferenti la « crisi della città » (verde pubblico, servizi sociali, definizione dei piani regolatori: ne parla diffusamente Arturo Majocchi a pag. 102 ss.) hanno determinato quelle aggregazioni di cittadini attorno a cui si sono naturalmente formati i vari comitati di quartiere.

Di fronte a questa domanda di partecipazione l'atteggiamento delle amministrazioni municipali è stato, come già si accennava, *formalmente* abbastanza aperto, nel senso che non ci si è arrestati davanti alle barriere imposte del T.U. del 1915, ma si è cercato, anche con qualche sforzo interpretativo, di rinvenire quegli spazi che potessero consentire una certa istituzionalizzazione delle prime esperienze di decentramento urbano. In questa fase di *razionalizzazione* non potevano mancare contrasti anche vivaci con i comitati spontanei i quali (non sempre a torto) hanno intravisto nell'intervento dei comuni un tentativo di imbrigliamento del movimento di contestazione, tant'è che in molti casi i comitati spontanei sono sopravvissuti ai Consigli « ufficiali », esercitando su questi una utile attività di pressione e di controllo politico. Anche tra gli stessi partiti — come riferisce Claudio Martelli (p. 79) per quanto concerne l'istituzione dei Consigli di zona a Milano — le polemiche sono state assai vivaci: sulle funzioni da delegare ai nuovi Consigli di base e, in ultima analisi, sul loro peso politico all'interno del Comune. Esiste inoltre la questione non sempre facile da risolvere del coordinamento con altri organi decentrati, agenti nella stessa sfera territoriale, quali i distretti scolastici e i consigli sanitari di zona, al fine di evitare il pericolo di un loro isolamento che li porti ad operare al di fuori di un quadro politico comune e cioè senza concordare e programmare ogni iniziativa assieme ai Consigli di zona o di quartiere (su questi punti gli interventi di Emilio Renzi e di Francesco Dambrosio, rispettivamente a pag. 123 e 135).

Son questi, in sintesi, i nodi che dovranno essere sciolti affinché l'esperienza del decentramento urbano possa superare il suo attuale momento di sperimentazione e diventare realmente un polo di autogoverno locale. Certo, il modo di affrontare questi temi varia a seconda delle prospettive, spesso divergenti, da cui muovono le diverse forze politiche e sociali e, in sostanza, a seconda del loro particolare « sentire » il decentramento. Per rendersi conto di ciò basta leggere le interviste a operatori politici locali di difforme orientamento ideologico, curate da Emilio Renzi (che interroga cinque presidenti dei Consigli di zona di Milano, a pag. 148) e da Toni Muzi Falconi (il quale, invece, si rivolge ad amministratori comunali, sindaci o assessori, di Bologna, Roma, Milano, Pavia, Torino, a pag. 167 ss.).

Ciascuno degli intervistati lascia chiaramente intendere che gli organismi di base infracomunali devono servire soprattutto alla ricerca del consenso della collettività. Ma consenso a quale scopo? È quanto si chiede nel suo saggio di apertura Umberto Dragone, il quale ritiene che le nuove forme di partecipazione popolare debbano permettere di conseguire l'obiettivo di una « riconquista politica della città » da parte delle masse dei cittadini. In questo caso strutture come i vari Consigli di zona o i comitati di quartiere assolverebbero a una vera funzione « storica ». È però ovviamente indispensabile che essi siano messi in grado di poter maturare scelte politiche autonome (in riferimento alla *effettiva* realtà sociale che rappresentano), senza essere costretti nella morsa di un efficientissimo « a tutti i costi » fine a sé stesso o, peggio, di un partecipazionismo indifferenziato pilotato dall'alto. (ERNESTO BETTINELLI).